

Contributo in merito alla proposta di revisione della LR 12/05 della Regione Lombardia

**Laura Pogliani, INU Lombardia e Politecnico di Milano
12 dicembre 2016**

Da lungo tempo e da più parti, istituzionali e non, si auspica una revisione approfondita della Lr 12/2005, in grado di risolvere quelle aporie di contenuto e di metodo e quegli insoddisfacenti meccanismi operativi che l'attuazione decennale dei dispositivi legislativi in vigore ha fatto emergere. In assenza di un monitoraggio sistematico degli esiti attuativi, in grado di riconoscere gli elementi deboli ed incoerenti, ma soprattutto in mancanza di una franca discussione politica attorno alle strategie territoriali di medio e lungo periodo, nel corso di questo decennio sono stati approvati circa venti provvedimenti parziali a tampone, che hanno reso decisamente disomogeneo e inadeguato il dispositivo normativo attualmente in vigore.

Nel frattempo sia le condizioni territoriali e ambientali che il contesto legislativo nazionale sono mutati profondamente, è variato il clima culturale e civile ed è cresciuta indiscutibilmente una nuova sensibilità collettiva, che intende contrastare processi di degrado urbano e di spreco delle risorse agricole e ambientali, ponendo con forza al centro dell'attenzione la necessità del recupero, riuso e rigenerazione del vastissimo patrimonio edilizio ed urbanistico inutilizzato, degradato, inefficiente ed energivoro.

In ragione di tutto ciò, e nell'ottica di una maggiore aderenza tra il processo di revisione dell'impianto legislativo e le istanze che emergono dal contesto disciplinare, nel settembre 2015 INU Lombardia ha predisposto e inviato alla Regione Lombardia il Documento intitolato 'Per una riforma della Legge 11 marzo 2001 n.12', frutto di un lavoro di coordinamento e collaborazione con altri soggetti interessati alla pianificazione del territorio (segnatamente la Federazione Regionale degli Ordini Dottori Agronomi e Dottori Forestali, la Consulta regionale lombarda degli Ordini Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, il C.R.O.I.L., l'Ordine dei Geologi della Lombardia, la Consulta Regionale Geometri e Geometri laureati).

Il Documento, articolato in tre passaggi (1. *Temi e tempi della riforma*; 2. *La prospettiva di medio-lungo periodo*; 3. *La prospettiva per il breve periodo*), delinea la necessità di una revisione della Lr 12/2005 per dare forma e sostegno ad una nuova pianificazione locale in grado di elaborare, affinare e sperimentare modalità che privilegino una chiara selettività e operatività degli interventi e sappiano valorizzare gli strumenti di riqualificazione e rigenerazione ambientale, che necessariamente devono essere di scala vasta.

La proposta di un nuovo articolato legislativo che la Regione ha meritoriamente elaborato in questi mesi, proponendola alla consultazione aperta nell'ottobre 2016, tenta di dare (limitata) risposta ad alcune esigenze emerse nel corso del lungo periodo di gestazione della revisione (oltre tre anni) e presenta soluzioni anche parzialmente condivisibili. A mio avviso, tuttavia, manca della necessaria incisività e del coraggio per superare forme ormai desuete di approccio alla pianificazione e per interpretare con responsabilità le nuove istanze che provengono dal territorio. Ritengo infatti che l'intervento regionale non dovrebbe limitarsi a enunciare principi, a dettagliare compiti ai diversi livelli istituzionali, nonché ad incastrare procedure e tempistiche di dubbia praticabilità, quanto piuttosto assumere un duplice impegno. In primo luogo sostenere una riforma profonda dello strumento di pianificazione comunale, separando nettamente (e in maniera esplicita) le linee strutturali e strategiche, cui attribuire un'esclusiva competenza sovralocale, da quella prescrittiva e

programmatico - operativa locale, che sarebbe meglio sussumere in un unico strumento regolativo, per interventi di natura privata e pubblica o coordinata.

In secondo luogo, farsi tramite principale di concreti strumenti di investimento, promozione e supporto finanziario, in favore di quegli Enti locali che intervengono con tempestività e cura sul proprio territorio, nel rispetto degli obiettivi di sostenibilità sociale, ambientale ed economica. E' infatti auspicabile una maggiore concretezza di azione a livello regionale e una necessaria integrazione con le linee operative che emergeranno dal quadro di pianificazione e programmazione del Piano Territoriale Regionale e dal Piano Territoriale Regionale Paesistico in corso di adozione.

Una lettura vicina al testo normativo in corso di elaborazione consente di meglio apprezzarne alcuni passaggi nodali e di evidenziare le principali innovazioni contenute nel Titolo II 'Strumenti di governo del territorio'. La discussione, iniziata con il Documento coordinato da INU Lombardia sopra ricordato, rimane a mio avviso ancora aperta, soprattutto in merito alle questioni di fondo, tuttora irrisolte o la cui riformulazione proposta lascia spazio a molteplici perplessità. Provo ad indicare le principali.

- 1. Monitoraggio dei piani (art.2bis).** L'obiettivo delineato è del tutto apprezzabile e la cadenza biennale prevista appare perfino largamente ambiziosa: tuttavia, in assenza di risorse appostate e di un percorso che correli in modo stringente i risultati del monitoraggio con i tempi di revisione della strumentazione, sulla base di criteri definiti e di una verifica sovralocale, il processo rischia di risolversi in una litania scarsamente efficace.
- 2. Estensione della Vas a tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione (art.4 e art. 13).** Questa è una delle innovazioni più rilevanti della proposta di revisione, e probabilmente una delle più qualificanti. Assoggettare tutti gli strumenti di pianificazione ad un processo di valutazione ambientale, ed in particolare non limitarsi al solo Documento di Piano, ma estendere tale procedura anche ai più pregnanti Piano delle Regole e Piano dei Servizi, rappresenta una forte responsabilizzazione nella definizione delle scelte di piano. Per questo motivo sarebbe utile estendere tale assoggettamento anche ai Piani Attuativi, pur se conformi, che possono produrre, proprio a ridosso dell'effettiva attuazione, maggiori conseguenze sul territorio, e che possono, anche nel breve periodo, venire monitorati più agevolmente. Risulta inoltre importante la scelta di attribuire un ruolo preminente al Rapporto Ambientale, come strumento di indagine, conoscenza e comunicazione dei principali contenuti di carattere territoriale, ambientale e paesistico. La sua elaborazione dettagliata pre-condiziona larga parte delle scelte di piano (e va a costituire la sezione 'ricognitiva e conoscitiva del DP'): a tale scopo sarebbe opportuno che si chiarisse la sua natura non puramente descrittiva in senso lato, ma adeguatamente approfondita a tutte quelle scale che i micro processi di trasformazione territoriale suggeriscono.
- 3. Disciplina PGT (art.8, 9, 10).** Il Documento di Piano si articola più esplicitamente in due parti: una sezione a carattere ricognitivo e conoscitivo (elaborata su base SIT, assume la gran parte delle informazioni dal Rapporto Ambientale di VAS; in alternativa accoglie la base analitica degli Ambiti Territoriali Omogenei ATO, come definiti dal PTR); una sezione a carattere strategico e programmatico. La prima non ha termini di validità, mentre la seconda contiene previsioni di natura politico strategica (relativamente agli obiettivi di sviluppo, al contenimento del consumo di suolo, alla

dotazione di ERS e agli Ambiti di Trasformazione) con validità quinquennale, prorogabile a sette anni. Il DP contiene anche le indicazioni strategiche del Piano dei Servizi e Piano delle Regole, un passaggio necessario a configurare lo scenario complessivo e sintetico delle scelte di pianificazione locale.

- A. L'insieme delle operazioni di progetto dei tre strumenti di PGT, fatti salvi tutti i processi analitico /conoscitivi specifici non ricompresi nel Rapporto Ambientale, corrisponde a circa 40 adempimenti, che saranno assoggettati a verifica nella fase di compatibilità provinciale e, in taluni casi, regionale del PGT. Si tratta di adempimenti che vengono puntualmente descritti e che risultano incrementati rispetto a quanto già elencato nella legislazione vigente, a cui potrebbero aggiungersene eventualmente altri, in ragione di condizioni territoriali specifiche, o per la decisione di intervenire di concerto con Comuni limitrofi. Di questo occorre tener conto anche valutando la tempistica assegnata alla procedura di stesura e approvazione del PGT, che, secondo un malinteso spirito di 'semplificazione', è molto limitata, come illustrato nel punto successivo.
- B. L'importanza attribuita agli interventi di Rigenerazione Urbana e Territoriale (cui viene impegnato direttamente il DP, ma che sono meglio descritti in un nuovo articolo a se stante – art.8 bis) è condivisibile: meno condivisibile invece appare la sua forte caratterizzazione come mera ristrutturazione urbanistica, così suggerita dall'esclusione definitiva (co 4) degli edifici vincolati o collocati in territori fragili.
- C. Risulta invece assente l'individuazione di un chiaro momento di natura 'operativa', 'programmatoria', cioè destinato alla selezione degli interventi, preferibilmente attraverso criteri negoziali ed eventualmente su base concorsuale. Nonostante già la legge vigente riconosca la natura non conformativa di DP, la pratica decennale dei piani, la riluttanza politico, tecnica e imprenditoriale a farsene carico, nonché alcune decisioni di tribunali amministrativi, assunte acriticamente, hanno spinto in direzione opposta, vanificando il processo di riforma profonda che la l.r 12/05 aveva avviato. Ribadire soltanto la natura non conformativa del DP, come fa l'attuale proposta, non può produrre miglioramenti significativi, mentre nel citato Documento coordinato da INU Lombardia, si auspicava l'attivazione di un 'processo di *conformazione progressiva*, la cui specificazione aiuta a chiarire e rende ancora più effettiva la non conformatività delle previsioni di DP'.

4. **Tempistica.** (art.13) Si può considerare positivamente la scelta di allineare i processi di elaborazione e approvazione del PGT e della VAS, ma occorre rivedere criticamente la tempistica assegnata. Non appare infatti credibile assegnare un limite temporale di 18 mesi dall'avvio del procedimento di redazione del PGT e relativa VAS fino all'approvazione dello strumento urbanistico, applicando tale limite in modo indistinto a tutte le realtà comunali lombarde. A maggior ragione se sono fissate inderogabilmente tutte le scadenze procedurali relative alla prima pubblicazione del Rapporto preliminare, all'espressione dei pareri di compatibilità da parte di Regione e Provincia, nonché dei pareri dei soggetti implicati nella VAS, oltre alla predisposizione delle controdeduzioni alle osservazioni, mentre viene ignorato il tempo necessario ai momenti burocratico amministrativi indispensabili in ogni passaggio: un tempo, che, seppure merita comprimere, non è credibile eliminare. Del resto, alla tempistica complessiva viene incredibilmente ricondotta persino la sottoscrizione di accordi intercomunali, per l'eventuale trasferimento concordato di volumetrie con relative previsioni di compensazione ambientale (art.8, co2, let. g-quinques).

Nel complesso si penalizza fortemente il periodo di elaborazione tecnico culturale e politico valutativo nonché di discussione e partecipazione pubblica del piano, riducendo di fatto a meno di un anno la costruzione di un processo senza dubbio molto complesso, il cui obiettivo finale è il miglioramento della capacità di governo del territorio.

- 5. Edilizia Residenziale Sociale** (art.8, co 2 lett.b; art.9, co1). I processi insediativi recenti sottolineano la necessità di assumere un impegno inderogabile nei confronti della previsione di quote di edilizia a prezzi calmierati nei piani, soprattutto in quelli metropolitani o a maggior tensione abitativa. Nella proposta di legge il tema è trattato in modo insufficiente, l'unica preoccupazione pare quella di una sostituzione ed estensione terminologica (da 'pubblica' a 'sociale'), che rende coerenti i dispositivi legislativi e operativi elaborati dai diversi settori e direzioni regionali. Non è invece affatto presa in considerazione la possibilità di individuare criteri per definire quote minime da articolare a scala sovralocale.
- 6. Aree periurbane** (art.10, co 1 lett.e; co 1 ter). Si riscontra una definizione indeterminata e vaga, ma soprattutto non se ne comprende l'efficacia e l'utilità normativa. Resta il dubbio infatti che si vengano a configurare 'aree di attesa edificatoria' (si veda l'uso del termine 'preferibilmente' nonché l'elenco delle funzioni ammissibili, progressivamente orientate all'edificazione), proprio per quegli ambiti sui quali il rischio di maturazione di aspettative edilizie è invece da scongiurare definitivamente.
- 7. Compensazione, perequazione ed incentivazione** (art.11). Non sono affatto comprensibili né il testo né l'obiettivo delle modifiche introdotte (co 1bis), laddove si accenna all'opportunità che nell'attribuzione di indici perequativi il PGT tenga conto del valore di mercato delle aree e dimensioni di conseguenza l'assegnazione del potenziale edificatorio. Se questo fosse l'intento, si assegnerebbe al DP un ruolo del tutto improprio di bilanciamento contabile della rendita fondiaria e immobiliare. Per quanto concerne l'incentivazione, vengono riconosciuti solo premi volumetrici, mentre non si individuano alternative, tra le quali merita soprattutto promuovere la tassazione di scopo (in termini di oneri aggiuntivi) per meglio attuare opere di interesse generale attraverso la trasformazione del territorio. La semplice facoltà di operare in questa direzione, implicitamente riconosciuta dal testo legislativo, in quanto non viene esclusa, non può essere sufficiente, alla luce di un clima negoziale difficile, nel quale un deciso impegno regionale potrebbe meglio sostenere gli Enti locali più deboli nella contrattazione con operatori privati locali, sovralocali e addirittura internazionali. La stessa revisione delle modalità di computo oneri deve essere richiesta in forma più incisiva, promuovendone un'azione regionale efficace per individuare criteri omogenei di aggiornamento rispetto ai costi reali degli interventi urbanizzativi.

Le considerazioni sopra illustrate contengono naturalmente solo alcune delle possibili riflessioni emerse dalla lettura del testo in corso di revisione, in particolare limitate al solo livello comunale, e sono state formulate con spirito critico ma costruttivo. L'obiettivo è quello di contribuire ad alimentare il dibattito attorno alle questioni disciplinari più scottanti, e soprattutto a promuovere un'azione regionale realmente efficace per migliorare la qualità dei processi e dei prodotti di piano: un'azione che deve dare risposta alle contraddizioni emergenti nelle trasformazioni del territorio, ma anche sapere interpretare le motivazioni, le intenzioni e le aspirazioni delle comunità locali e delle associazioni che da tempo operano sul territorio.